

**JOSÉ MARIA ARAGÃO**  
Doutor em Direito, pós-graduado em Economia

**Sistema Financeiro da Habitação**

Uma análise sociojurídica da gênese,  
desenvolvimento e crise do Sistema

**3ª edição**  
**Revista e Atualizada**

Com capítulo sobre o novo Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) e comentários sobre o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e o patrimônio de afetação nas incorporações imobiliárias (Leis 9.514/97 e 10.931/04)

Juruá Editora

Curitiba  
2006

**Localização: 336.732(81)**  
**A659s**  
**3.ed.**

**Código de barras: STJ00063444**



A659

Aragão, José Maria.

Sistema Financeiro da habitação: uma análise sociojurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema./ José Maria Aragão./ 3ª edição./ Curitiba: Juruá, 2006. 704 p.

1. Sistema Financeiro da Habitação. 2. Habitação - Sistema Financeiro.  
I. Título.

CDD 332.024 CDU 332.8



## SUMÁRIO

<b>Índice dos Quadros</b>	37
<b>Introdução</b>	39
1 Caráter interdisciplinar da temática habitacional	39
2 SFH/BNH: um caso paradigmático da prevalência do preconceito ideológico ou político na análise das instituições	41
3 Contexto socioeconômico e político da criação do BNH/SFH	45
4 Principais condicionantes no campo jurídico para a ação do BNH	48
5 Proposições básicas, metodologia e divisão temática	50
<b>Primeira Parte - ANTECEDENTES DO SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO</b>	59
<b>Capítulo I - Evolução do tratamento da questão habitacional no Brasil no período anterior a 1964</b>	61
1 Monarquia e República Velha	61
2 O Primeiro governo Vargas	63
3 Governos constitucionais pós-1946	66
<b>Capítulo II - Criação do BNH e do SFH</b>	77
1 Motivações econômicas e políticas	77
2 A elaboração do anteprojeto de criação do BNH/SFH	78
3 A tramitação do projeto no Legislativo	79
3.1 Principais características do projeto do Executivo	80
3.2 O debate no Congresso e as modificações propostas	85
3.3 Os vetos do Executivo e a redação final da Lei 4.380/64	86
<b>Capítulo III - A implantação do BNH e do SFH</b>	91
1 As divergências na equipe governamental na implantação da nova política habitacional	91
2 Principais modificações do arcabouço legal do Sistema em seu período de implantação	94
3 Primeiros programas e resultados iniciais	97
4 A criação do FGTS e o início de implantação do SBPE: repercussões no funcionamento do BNH	98

**Localização: 336.732(81)  
A659s  
3.ed.**



**Segunda Parte - BNH/SFH: NATUREZA JURÍDICA,  
ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO E  
EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL** 105

**Capítulo IV - Natureza jurídica e principais características  
institucionais do BNH** 107

- 1 Fase autárquica 107
- 2 A reformulação de 1971 110
  - 2.1 Mudanças nas condições de financiamento 110
  - 2.2 A transformação do BNH em empresa pública e banco de  
segunda linha 112
  - 2.3 As modificações estatutárias do BNH 116
- 3 Originalidade do modelo institucional BNH/SFH 121

**Capítulo V - Estrutura de financiamento do SFH** 129

- 1 BNH 129
- 2 SBPE 134
- 3 SFH 135

**Capítulo VI - A ação do BNH como Banco de Investimento** 145

- 1 Magnitude dos investimentos induzidos pelo BNH 145
- 2 Principais Programas do BNH 146
- 3 A ação do BNH na área habitacional 150
- 4 A ação do BNH no setor de saneamento básico 163
- 5 A ação do BNH no setor de desenvolvimento urbano 165
- 6 Programas de apoio técnico e financeiro 166

**Capítulo VII - A ação do BNH como órgão central do SBPE** 171

- 1 Atribuições do BNH 172
- 2 O BNH e o processo de implantação do SBPE 173
- 3 A evolução do SBPE sob a orientação do BNH 177

**Terceira Parte - UMA AVALIAÇÃO DO BNH/SFH** 201

**Capítulo VIII - O BNH e o planejamento urbano** 203

- 1 Dificuldades para a implantação de uma política urbana e de  
um Sistema Nacional de Planejamento Urbano 203
- 2 O BNH e as tentativas de implantação de um Sistema  
Nacional de Planejamento Urbano 214
- 3 O Planejamento Urbano e a Constituição de 1988 216

**Localização: 336.732(81)**

**A659s**

**3.ed.**

**Código de barras: STJ00063444**



4 As propostas de criação de novos instrumentos jurídicos para controle e orientação do crescimento urbano	218
--	-----

## **Capítulo IX - As grandes polêmicas do SFH** 235

1 O BNH e a distribuição de renda	235
2 Centralização vs. Descentralização	242
3 O BNH e a especulação imobiliária	247
4 Uni modelo excessivamente rígido?	251
4.1 Conjuntos convencionais vs. programas alternativos	251
4.2 Casa própria vs. construção demoradas para, locação	257
4.3 Imóvel novo vi. imóvel usado	268
4.4 Apoio à construção convencional vs. construção industrializada	271

## **Capítulo X - A batalha judicial sobre o reajuste das prestações do SFH a partir de 1983** 275

1 Introdução	276
2 Evolução legislativa sobre a aplicação da correção monetária nos financiamentos habitacionais do SFH	276
3 Evolução da regulamentação do BNH sobre a matéria e das cláusulas-padrão dos contratos de financiamento habitacional	282
4 O contexto econômico do problema dos reajustes	291
5 O contexto político do problema e oposição do BNH	294
6 A batalha judicial	311
6.1 A tese dos mutuários	312
6.2 Os argumentos do BNH	313
6.3 O primeiro julgamento do Tribunal Federal de Recursos	313
6.4 Comportamento do BNH diante da decisão desfavorável do TFR	320
6.4.1 Recurso extraordinário ante o Supremo Tribunal Federal	321
6.4.2 Solicitação à Procuradoria Geral da República de encaminhamento de Representação ao STF pleiteando a interpretação, em tese, dos dispositivos legais objeto da controvérsia com os mutuários	323
6.5 A representação da Procuradoria Geral da República	325
6.6 Julgamento da Representação da Procuradoria Geral	329
6.7 O julgamento do 1º Recurso Extraordinário do BNH	331
6.8 Decisões do STF em novos Recursos Extraordinários do BNH	333
6.9 Deslocamento da controvérsia para o Superior Tribunal de Justiça e as decisões deste	334

**Localização: 336.732(81)**

**A659s**

**3.ed.**

**Código de barras: STJ00063444**



6.9.1 Reconhecimento de direito adquirido a um padrão monetário legal	339
6.9.2 Ausência de suporte fático para sustentar "direito adquirido" que desconsidera disposição expressa de cláusulas contratuais	340
6.9.3 Negativa de aplicação imediata de lei nova a cláusulas monetárias de contratos em curso	347
6.9.4 O reconhecimento da imutabilidade de indexadores nos contratos do SFH e sua divergência com outras decisões do STF e do próprio STJ quanto à incidência imediata de novos padrões monetários sobre contratos em curso	355
6.9.5 A controvérsia no campo da doutrina jurídica	358
6.10 O deslinde da questão pelo Supremo Tribunal Federal	368
7 Repercussão socioeconômica do sub-reajuste das prestações do SFH	370

<b>Capítulo XI - As liquidações extrajudiciais de entidades do SFH/SBPE</b>	381
1 O contexto jurídico, econômico e político das liquidações	381
2 As liquidações extrajudiciais durante o período de existência do BNH	392
3 Razões mais freqüentes das liquidações	394
4 O rito das liquidações - Incidentes processuais e seus efeitos nos casos de entidades do SFH/SBPE	396
5 A correção monetária dos créditos do BNH e dos fundos por ele geridos, contra as entidades liquidandas	400
5.1 As divergências entre o BNH e o Banco Central	400
5.2 Submissão da controvérsia à Consultoria Geral da República	401
5.2.1 O "Parecer Patterson", em 1976	401
5.2.2 O "Parecer Ramalhete", em 1980, e a batalha político-jurídica por sua reformulação	402
5.2.3 A vitória parcial da tese do BNH com o "Parecer Brossard", de 1985	418
6 O tratamento do tema na Constituição de 1988	421
7 A fiscalização das instituições financeiras e o tratamento legal e judicial dos crimes contra o Sistema Financeiro	423

<b>Capítulo XII - Habitação e Saneamento Básico nos anos 90</b>	431
1 Os recursos para o setor público: o FGTS	431
2 O setor habitacional	432
2. 1 A ação da Caixa Econômica Federal	433

**Localização: 336.732(81)  
A659s  
3.ed.**



2 1.1 Desempenho operacional na área de habitação	433
2.1.1.1 Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	443
2.1.1.2 Programa Habitar-Brasil	446
2.1.1.3 Programa Crédito Solidário	447
2.1.1.4 Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH)	447
2.1.1.5 Empresa Gestora de Ativos (Emgea)	448
2.1.1.6 Ministério das Cidades	449
2.1.1.7 Criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)	450
2.2 Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo	452
2.2.1 Cadernetas de Poupança	452
2.2.2 As mudanças institucionais	452
2.2.3 O direcionamento dos recursos captados do público	453
2.2.4 O aumento da inadimplência	456
2.2.5 As contestações judiciais	458
2.2.6 Redução do número de financiamentos	461
2.2.7 Mudança nas condições de financiamento	462
2.3 Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS)	462
2.4 A correção monetária e o Plano Collor I	464
3 O setor de saneamento básico	465
3.1 Problemática jurídica e institucional	465
3.2 Ação do Governo Federal no Setor de Saneamento	478
3.2.1 Orçamento Geral da União (OGU)	478
3.2.2 Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)	479

### **Capítulo XIII - A superação do modelo original do SFH e o surgimento de um novo sistema de financiamento imobiliário**

	481
1 Introdução	481
2 Novos mecanismos de captação de recursos privados para o financiamento habitacional	484
2.1 Caderneta de Poupança Vinculada	484
2.2 Fundos de Investimento Imobiliário	484
2.2.1 Características da legislação brasileira	484
2.2.2 Desempenho e potencialidades dos Fundos de Investimento Imobiliário no Brasil	488
3 O Sistema Financeiro Imobiliário (SFI)	492
3.1 Aspectos institucionais e principais características	492
3.2 Negócio fiduciário	494
3.2.1 Conceito, características básicas e evolução histórica	494
3.2.2 Negócio fiduciário e tutela legal	499

**Localização: 336.732(81)**

**A659s**

**3.ed.**



<http://bdjur.stj.gov.br>

**Código de barras: STJ00063444**

3.2.3 O patrimônio de afetação no negócio fiduciário	500
3.2.4 Propriedade fiduciária	501
3.2.5 Direitos e deveres do fiduciante, do fiduciário e do beneficiário	502
3.2.6 Extinção do negócio fiduciário	503
3.2.7 O negócio fiduciário no direito brasileiro	503
3.3 Alienação fiduciária de imóveis	506
3.3.1 Características e disciplina legal	506
3.3.2 A execução extrajudicial da garantia	508
3.3.2.1 Constitucionalidade	509
3.3.2.2 A Lei 9.514/97 e o Código de Defesa do Consumidor	513
3.3.2.3 A devolução dos valores pagos pelo mutuário nos mútuos garantidos por alienação fiduciária de imóveis e o art.53 do CDC	515
3.3.2.4 A alienação fiduciária e os imóveis enfiteuticos	518
3.4 Cessão Fiduciária de Créditos Imobiliários	519
3.5 Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI)	519
3.6 Empresas Securitizadoras	522
3.7 Agentes Fiduciários	528
3.8 Perspectivas do SFI	529

<b>CONCLUSÕES</b>	535
1 Marco geral da análise	535
2 O "direito à habitação" em uma economia de mercado insuficientemente desenvolvida	536
3 O fatdr ideológico nas análises sobre o BNH/SFH	537
4 Política social e política macroeconômica	557
5 Quadro jurídico-institucional do BNH/SFH	559
5.1 A empresa pública BNH	559
5.2 As peculiaridades do modelo institucional	560
5.3 Estrutura de financiamento	560
6 Atuação do BNH como banco de investimentos	562
7 O BNH e o SBPE	568
8 O BNH como agente redistribuidor de renda	571
9 Legislação urbanística e política de habitação popular	572
10 A "rigidez" do modelo BNH/SFH	576
11 A batalha judicial sobre o indexador aplicável às prestações dos financiamentos habitacionais a partir de 1983 e seus efeitos sobre o BNH/SFH	578
12 A controvérsia jurídica sobre a incidência de correção monetária nos créditos do BNH contra instituições financeiras em liquidação extra judicial	583

**Localização: 336.732(81)  
A659s  
3.ed.**





13 A crise do SFH e a necessidade de sua reformulação - O processo político de paralisação progressiva do BNH	588
14 A "criação" de um estado falimentar, no BNH, via Decreto-lei – O "Plano Cruzado" como fator de corrosão patrimonial do BNH	598
15 A extinção do BNH como expediente político	608
16 A coordenação das políticas urbana e habitacional após a extinção do BNH	613
17 Perspectivas da política habitacional e de infra-estrutura urbana em um contexto de estabilização econômica	615
<b>Apêndice</b>	627
<b>Referências</b>	651
1 - Livros	651
2 - Teses acadêmicas, Ensaios, Documentos Técnicos, Pareceres e Conferências	655
3 - Artigos em revistas	662
4 - Artigos em jornais	667
5 - Artigos da internet	667
6 - Legislação	667
7 - Jurisprudência	676
8 - Periódicos (editoriais, entrevistas e reportagens)	679
índice alfabético	687

